

Consórcios públicos: solução para o desenvolvimento regional do turismo?

Mônica SANTANNA DE VARGAS¹

Diva DE MELLO ROSSINI²

Luciano TORRES TRICÁRIO³

Resumo: Desenvolver turisticamente uma região requer a realização de ações voltadas para um planejamento estratégico responsável e agregador. Sendo assim, foi realizado um estudo de caso que compara dois consórcios públicos de turismo, no Rio Grande do Sul, através de pesquisa qualitativa com incursões exploratórias, com entrevistas a presidentes de consórcios e suas equipes técnicas, bem como análise de informações em sites e mídias sociais. Os objetivos do trabalho estão relacionados ao levantamento do número de consórcios existente no Rio Grande do Sul e suas áreas de atuação e identificação das principais ações que os consórcios estão desenvolvendo em prol do turismo. O resultado alcançado demonstrou que as experiências de planejamento integrado do turismo são as mais exitosas e contribuem com o desenvolvimento regional integrado. .

Palavras-chave: Planejamento; Consórcios Públicos de Turismo; Desenvolvimento regional.

1 Introdução

O turismo é uma atividade que vem crescendo consideravelmente, teoria esta comprovada pelos estudos divulgados pela UNWTO (Silva Flores e Costa Mendes, 2014) e é capaz de promover o desenvolvimento econômico e social nos lugares onde há planejamento, pois é um gerador de emprego e renda (Botti, Camprubi & Torrès, 2008). O lançamento do Programa de Regionalização do Turismo pelo Ministério do Turismo (MTur), incentivou ainda mais o desenvolvimento de parcerias entre municípios com contiguidade territorial, afim de se tornarem mais competitivos no turismo.

Devido a grande oferta de atrativos turísticos no Brasil, o MTur estimula a estruturação e integração entre diversos municípios, agregando valor aos territórios através da prestação qualificada de serviços, possibilitando a divulgação das peculiaridades locais, valorizando-as e inserindo-as em um mercado mais abrangente (MTur, 2013).

¹ Aluna do Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí, Campus Balneário Camboriú. Bacharel em Turismo pela UNIFRA (Santa Maria). Bolsista CAPES. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4449386J2>. e-mail: monicavargastur@gmail.com

² Pós-Doutora em Arquitetura pela Universidade de Lisboa (2004). Doutora em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – campus Balneário Camboriú. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4770618H2>. e-mail: divarossini@univali.br

³ Doutor em Projeto, Espaço e Cultura pela USP/SP. Docente e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – campus Balneário Camboriú/SC. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4794315P6>. e-mail: tricarico@univali.br

A necessidade de integração regional fez com que Consórcios Públicos, já existentes, se fortalecessem e multiplicassem cada vez mais, promovendo o turismo em regiões até então desconhecidas. Esse tipo de instituição ganhou respaldo na Constituição da República de 1988, enquanto associação de dois ou mais municípios em busca de cooperação entre si (Machado e Andrade, 2014).

O tema consórcios públicos de turismo é ainda considerado inédito, já que em pesquisa realizada nas bases de dados como EBSCO HOST, SCIELO e Google Acadêmico, entre os anos de 2010 e 2015, não foram encontrados trabalhos com essa temática. Em contrapartida, na área de saúde, tecnologia e meio ambiente há um número considerável de trabalhos já publicados. Este fato instigou a realização deste estudo para que os resultados alcançados possam ser divulgados e assim, contribuírem com a elaboração de políticas públicas em prol do turismo, além de promover a divulgação das pesquisas junto às comunidades científica nacional e internacional.

Durante a investigação foram realizados estudos de caso em dois consórcios públicos que trabalham com questões voltadas ao turismo, a fim de perceber se a união dos municípios foi capaz de contribuir para o desenvolvimento desta atividade em uma região. Também foram levantados o número de entidades, do tipo “consórcio público”, que existem no Rio Grande do Sul, quais as suas principais áreas de abrangência, a estrutura física, econômica e técnica existentes, assim como, identificar as ações que estão sendo realizadas pelo grupo de municípios consorciados em prol do desenvolvimento do turismo e além de verificar se o fato dos municípios se consorciarem contribui com a organização regional e atrai investimentos externos.

A pesquisa seguiu os preceitos qualitativos, com incursões exploratórias em bases documentais e bibliográficas, bem como entrevistas estruturadas com os dirigentes das instituições pesquisadas. O trabalho está organizado da seguinte forma: conceitos pertinentes ao planejamento de um destino, desenvolvimento regional e consórcios públicos são defendidos. Posteriormente, apresenta-se a metodologia e os resultados obtidos, que foram confrontados com os autores. Por fim as considerações finais.

Como principais resultados desse estudo, destacar-se-á que os Consórcios Públicos são importantes instituições de planejamento e promoção do turismo, facilitando ações em conjunto e impulsionando o desenvolvimento regional dos destinos.

2 Planejamento de um Destino Turístico

O turismo é uma atividade em constante crescimento, que precisa ser pensada e planejada nos destinos, a fim de estimular um trabalho responsável e que promova desenvolvimento para as regiões. A Organização Mundial do Turismo (OMT) define o turismo como: “as atividades que as pessoas realizam viajando para ou permanecendo em lugares fora do seu ambiente usual, por não mais que um ano consecutivo, a lazer, negócios ou outros objetivos” (OMT, 2011). Ou seja, a busca pela fuga da rotina leva os indivíduos a

conhecer lugares novos e diferentes culturas. Mas para que um turista permaneça mais tempo no destino, é necessário a união de municípios circunvizinhos em prol de um planejamento turístico regional.

Afirma-se que o planejamento turístico possui uma finalidade: ordenar as ações do homem sobre o território, ocupando-se em estimular a criação de equipamentos e facilidades de forma adequada, sem que esses produzam efeitos negativos, tornando-se menos atrativos (Ruschmann, 1997). Por ter uma ligação com o futuro, diz-se que o processo de planejamento é intencional, pois são definidas metas e elaboradas políticas para implementá-las (Anjos, 2004).

Quando não realizado de forma correta, o planejamento do turismo implica em alguns problemas pontuais, como por exemplo, situações de desperdício de recursos, a falta de uso racional do solo e a falta de referência para o direcionamento de intervenções (públicas e privadas), os impactos ambientais e a baixa inserção das ações dentro de um quadro de coerência na implementação do turismo em um determinado destino (Vera, López, Marchena y Antón, 2011). Atualmente vem se discutindo muito a necessidade da participação popular para dar legitimidade ao processo de planejar as ações de um destino, já que essa comunidade conhece profundamente as características de uma região (Anjos, Anjos e Oliveira, 2013).

A elaboração de políticas regionais geralmente obedece à tipologia de uma determinada região. Alcançar essa tipologia não é uma tarefa fácil e os critérios podem ser econômicos, administrativos, geográficos, sociais, culturais, históricos ou ecológicos (Zaman, Vasile, Goschin & Rosca, 2013). Bahl (2004, p. 25) fala sobre o planejamento turístico envolvendo municípios circunvizinhos:

O planejamento e a organização do Turismo no território brasileiro, através de agrupamentos municipais, podem ser considerados como as formas mais adequadas para se concentrar esforços mercadológicos, orientar investimentos, aplicar recursos financeiros e ordenar as suas ofertas turísticas.

Quando o planejamento entre dois ou mais municípios é realizado em conjunto e com entendimento a respeito de sua vocação, certamente essa região poderá se tornar mais competitiva, pois estará investindo em um desenvolvimento regional. No turismo, a competitividade pode ser formada pela sinergia entre os fatores naturais e humanos de um destino, e da capacidade que as empresas têm de atraírem mais turistas através da prestação de serviços de qualidade (Malakauskaite & Navickas, 2010).

Mas percebe-se que muitas regiões até desejam apostar no desenvolvimento do turismo, mas as contribuições municipais e por parte do Estado para tal fim ainda são muito limitadas, já que essa atividade não é prioridade e compete fortemente com as necessidades básicas, como infraestrutura das instalações públicas e educação, por exemplo (Muazir & Hsieh, 2014).

A fim de incentivar o planejamento regional de destinos e o fortalecimento das instâncias de governança local e regional, o Ministério do Turismo lançou o Programa de Regionalização do Turismo, que visa unir esforços a fim de desenvolver a atividade.

2.1 Programa de Regionalização do Turismo e as instâncias de governança

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil surgiu no ano de 2003 com a finalidade de integrar municípios, desenvolvê-los regionalmente e assim, torná-los mais competitivos. Seu principal objetivo era o de promover o desenvolvimento sustentável do turismo, de forma regionalizada, reforçando a participação dos governos municipais e estaduais no planejamento e gestão da atividade, garantindo articulação e integração (MTur, 2010). É uma política pública que acompanha o Ministério do Turismo desde o seu surgimento até os dias atuais.

Esse programa incentiva a promoção conjunta de regiões. Mas segundo o MTur (2010, p. 44):

Não basta que o governo identifique as regiões turísticas. É preciso que a sociedade se apodere delas, lidere seu desenvolvimento e trabalhe em cooperação com o Estado para estimular a organização de verdadeiros sistemas turísticos regionais, que sejam ofertados ao mercado, neste caso, como roteiros turísticos.

Foi assim que surgiram as instâncias de governança locais, conceituadas a partir de 2005 pelo MTur (Brasil, 2007, p. 16) como sendo: “organização representativa dos poderes público, do setor privado, do terceiro setor e da sociedade civil organizada dos municípios integrantes da Região Turística”. Segundo Machado e Tomazzoni (2011) essas instâncias de governança são importantes interlocutores do desenvolvimento regional, pois são capazes de reconhecer as identidades locais e formular propostas que atendam os anseios de organização turística regionalizada.

Algumas dessas regiões acabaram se organizando em formato de consórcios públicos, que também podem ser considerados parte integrante de uma instância de governança com condições de criar políticas de turismo eficientes e promover o desenvolvimento regional.

3 Desenvolvimento Regional e Consórcios Públicos

Desenvolver regionalmente é passar a perceber as cidades turísticas sem os contornos que delimitam as suas territorialidade e sim como um todo que se complementa (Viana, 2012). Uma das vantagens é conseguir desenvolver um maior número de atrativos do que seria oferecido por um município de forma isolada (Machado e Tomazzoni, 2011). A partir dos anos 90 houve um realinhamento das políticas públicas de desenvolvimento

regional, enfatizando formas mais democráticas e que garantem uma maior equidade na distribuição de resultados de desenvolvimento, tanto em diferentes regiões como entre grupos (Galvanese e Favareto, 2014).

As políticas voltadas para o desenvolvimento regional têm a finalidade de integrar sustentavelmente diferentes regiões de um dado território, e os resultados só serão obtidos de acordo com a governança territorial e as soluções político-administrativas que o conjunto de atores públicos e privados se proponham a elaborar (Filippim e Rótulo, 2013).

Pode-se afirmar que uma das políticas que se aplica a diversos países tem sido o desenvolvimento de instrumentos destinados a incrementar a colaboração entre diferentes agentes e impulsionar a economia. Esse tipo de associação pode ser de muitas formas e diferentes nomes, mas sempre visando firmar compromisso entre os interessados, o período de duração e os objetivos da entidade (Álvarez, Benavente, Contreras y Contreras, 2012).

A Caixa Econômica Federal, juntamente com a Frente Nacional de Prefeitos (PNP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criaram o Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo que funciona como um centro de apoio aos consórcios existentes no Brasil. Segundo esta entidade, os consórcios são:

As instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os Consórcios podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região. (Caixa Econômica Federal, 2011, p. 26)

Como tal, essas entidades se propõem a unir esforços em prol de um bem comum. Sob outro aspecto, são conceituados como: “pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, sem finalidade econômica, formadas pela associação de entes federados para a gestão associada de obras ou serviços de interesses comuns” (Cançado, 2008, p. 246). A formação de um consórcio público se dará por meio da celebração de um contrato e de um protocolo de intenções entre os consorciados (Camatta e Sousa Filho, 2014).

Como visto, existem diferentes constituições desses consórcios e o foco deste trabalho são somente os consórcios públicos, que congregam prefeituras e podem vir a congrega o governo estadual e federal conforme necessidade. Sobre a criação e o fortalecimento de Consórcios Públicos, Cruz, Araújo e Batista (2011, p. 112) afirmam que:

Após a Constituição de 1988 e da promulgação de algumas leis que a regulamentam, essas formas têm sido utilizadas com maior frequência com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais e como um modelo de gestão. Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, os consórcios intermunicipais têm sido difundidos e representam parcerias entre governos locais.

A Lei 11.107/2005 foi criada com o intuito de fornecer bases legais para a criação de consórcios públicos, tendo sido regulamentada através do Decreto nº 6.017/2007. A fim de

cumprir com seus objetivos, essas instituições são autorizadas a firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições, subvenções sociais e econômicas de outras entidades e também de órgãos do governo. Também podem ser contratados pela administração direta e indireta dos entes da federação consorciados sem a exigência de licitação (Randolph e Barbosa, 2013).

Na gestão associada dos serviços públicos, um dos focos principais desse tipo de instituição, a racionalização do uso de recursos decorre da economia de escala e do escopo na prestação de serviços, que podem ser compras conjuntas, redução de preços e despesas administrativas, compartilhamento de equipamentos, de infraestrutura, de pessoal técnico e diversificação dos serviços (Razuc e Ribeiro, 2014). Para isso, é necessário que os partícipes sejam voluntários na superação de diferenças e cooperação para a resolução de problemas e objetivos em comum (Randolph e Barbosa, 2013).

A denominação consórcio público não é encontrada internacionalmente com facilidade, exceto em países como Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai (Álvarez *et al.*, 2012). Uma terminologia bastante parecida são as DMOs (Destination Management Organization), entidades que segundo a OMT (2010) reúnem autoridades, stakeholders e profissionais a fim de facilitar as parcerias entre a indústria do turismo com o objetivo de formar uma visão coletiva do destino. O objetivo final de uma DMO é desenvolver e promover o destino, através da coordenação e gestão das atividades essenciais, tais como o financiamento, o planejamento estratégico, o marketing, o processo de decisão e o desenvolvimento de produtos do destino. Esse deveria ser o papel dos consórcios públicos que trabalham na área do turismo.

As DMO estão tornando-se cada vez mais proeminentes nos destinos turísticos, preocupando-se em agir como catalisadores e facilitadores no desenvolvimento do turismo em uma dada localidade ou região (Presenza, Sheehan & Ritchie, 2005). Sendo assim, consórcios de turismo devem unir os esforços para desenvolver os destinos de forma regional, possibilitando aos visitantes conhecer um número maior de atrativos em uma região potencialmente rica e corretamente planejada.

4 Metodologia

Este trabalho se configura como uma pesquisa de natureza básica com objetivos exploratórios e descritivos. Segundo Severino (2007) a pesquisa exploratória faz levantamento de informações sobre um objeto. Já a pesquisa descritiva se configura quando o pesquisador registra e escreve os fatos observados sem interferir neles (Prodanov e Freitas, 2013).

Escolheu-se o estudo de caso comparativo como principal procedimento metodológico. Definiu-se que nesta primeira etapa a pesquisa seria realizada somente com os consórcios cuja área constava a palavra turismo. Dos três, dois aceitaram participar do

estudo. A fim de alcançar os objetivos deste trabalho, inicialmente utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental para coletar dados importantes sobre os objetos de estudo. Sobre o estudo bibliográfico, Martins e Theóphilo (2009) afirmam que ele procura explicar e discutir um tema com base em referências já publicadas em livros, revistas, sítios da internet, etc. Já o caráter de pesquisa documental se dá pela análise e pesquisa das leis e decretos envolvendo consórcios públicos, bem como os estatutos das entidades e os sítios na internet, documentos formais ainda sem tratamento, conforme Severino (2007).

Após a aplicação de questionários com as equipes técnicas e presidentes das entidades, foi realizada uma descrição, comparando o modo de funcionamento das duas entidades. A fim de manter o anonimato dos consórcios pesquisados, eles serão identificados nesse estudo como Consórcio A e Consórcio B.

5 Resultados e discussões

Em pesquisa no sítio do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (www.ocpf.org.br), mantido pela Frente Nacional de Prefeitos, o PNUD e a Caixa Econômica Federal, foram encontrados 48 Consórcios Públicos cadastrados no Rio Grande do Sul. Desses, 15 trabalham somente na área de saúde. Nos temas de saneamento básico, resíduos sólidos, abastecimento e meio ambiente encontramos 12 instituições. A palavra desenvolvimento estava relacionada a 14 consórcios, mas somente em seis aparece como tema único. Uma instituição mesclou os temas meio ambiente, saúde e turismo. Três constavam como multifinalitário e um como multifinalitário e saúde. Somente dois estavam cadastrados como consórcio de turismo unicamente. Segue abaixo quadro resumo das áreas dos Consórcios Públicos cadastrados no Rio Grande do Sul:

Quadro 1 – Resumo das áreas dos Consórcios Públicos do RS

ÁREA	QUANTIDADE
Saúde	15
Saneamento	2
Resíduos sólidos	7
Abastecimento	2
Meio ambiente	1
Desenvolvimento e segurança alimentar	3
Desenvolvimento e saúde	3
Desenvolvimento	6
Turismo	2
Meio Ambiente, saúde, turismo	1
Desenvolvimento, resíduos sólidos	2
Multifinalitário	3
Multifinalitário, saúde	1
TOTAL	48

Fonte: elaborado pela autora baseado em informações do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo.

Observando o quadro, pode-se inferir que os consórcios de saúde são em maior número e funcionam nas mais diversas cidades e regiões do estado. Já sobre o tema turismo existem poucos, apesar de se saber, em visita aos sítios na internet dessas instituições, que muitas que possuem no título a palavra desenvolvimento também trabalham com questões de turismo.

5.1 Consórcio A

O consórcio público A localiza-se no interior do Rio Grande do Sul. É formado pela fusão de dois consórcios públicos – um criado em 1997 e o outro em 1999, que aconteceu em 2010 e que fortaleceu ainda mais as atividades, segundo sítio da instituição na internet (que para fins de manter o anonimato do estudo, não será divulgado nesse trabalho). Atualmente a instituição conta com dois departamentos, sendo que em um deles possui 29 consorciados estatutários e no outro departamento possui 17 consorciados.

Dentre todos os trabalhos realizados pela entidade, um dos mais importantes aconteceu em 2011, quando a Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul (SETUR) definiu que essa seria a 11ª região turística, o que já se pode ver no mapa do estado. É considerada uma instância de governança local, contato principal da SETUR.

Tal entidade é constituída sob a forma de consórcio público de direito público, conforme a Lei 11.107/2005, anteriormente mencionada. Possui um estatuto registrado em cartório e que é observado para a realização das atividades da instituição. A coordenação da parte do turismo fica a cargo de uma turismóloga, diretora técnica da instituição e que se preocupa em atender todos os municípios, trabalhando de forma descentralizada.

O sítio na internet dessa instituição é bem completo e envolve as duas áreas do consórcio. Apresenta documentos oficiais, editais, municípios participantes, diretoria, notícias atualizadas e também os atrativos turísticos da região. O departamento de turismo desse consórcio também possui perfil nas redes sociais que divulga suas atividades e seus municípios.

A primeira questão procurou investigar se a união de vários municípios era capaz de desenvolver regionalmente um local. A direção técnica enfatizou que sim e que para os municípios pequenos, principalmente, isso era bem importante, já que os mesmos não possuem o turismo como prioridade. Essa união fortalece o trabalho e cria uma espécie de rede. O segundo questionamento era sobre o papel dos consórcios públicos em uma região. Para o consórcio A o papel fundamental é de agente integrador e fortalecedor de parcerias, desenvolvendo ações que possam beneficiar todos os integrantes.

A terceira questão pedia uma explicação sobre como se dá o funcionamento da instituição pesquisada. O consórcio A possui 30 municípios consorciados, que podem optar por três diferentes áreas: turismo, meio ambiente e saúde. É presidido por um prefeito e

possui outros prefeitos em sua diretoria, ocupando cargos de secretário e tesoureiro, por exemplo. Cada área possui um diretor técnico e colaboradores terceirizados. Também possui uma sala comercial, localizada em um dos municípios integrantes. Existem reuniões mensais das áreas com os municípios e também uma Assembleia de Prefeitos.

A equipe técnica também foi questionada a respeito das ações atuais que estão sendo desenvolvidas em prol do turismo. Nessa entidade, essas ações estão divididas em quatro importantes áreas, a saber: Planejamento e Gestão, Marketing, Comercialização e Qualificação. Sobre os fatores que dificultam a realização de ações e projetos, quinto questionamento, o Consórcio A elencou a falta de profissionais técnicos capacitados nos municípios consorciados e a falta de recursos financeiros.

A sexta questão se referia sobre a atratividade turística da região onde se localiza o consórcio A, onde os técnicos responderam ser uma região com muitos atrativos naturais e culturais, além de ser um corredor de passagem de turistas argentinos. A sétima pergunta se referia a principal forma de arrecadação financeira da entidade, que afirmou ser através das mensalidades, já que os governos estadual e federal não estão aprovando projetos na área do turismo.

A oitava pergunta investigava sobre a estrutura física e administrativa da entidade, que em parte já havia sido respondida acima. Conta com diretoria de prefeitos, equipe técnica nas diferentes áreas, funcionários terceirizados e uma sede fixa, porém alugada. O trabalho na área do turismo acontece muito in loco, nos municípios consorciados e demais reuniões. O último item perguntava sobre a existência de planejamento estratégico na entidade, que respondeu que vários já foram elaborados e muitas vezes não foram seguidos. Sendo assim, decidiu-se a partir de 2015 por contar com um plano de metas anual, que será alterado a cada final de ano.

5.2 Consórcio B

O Consórcio Público B localiza-se na região nordeste do Rio Grande do Sul e conta com 11 municípios regularmente participantes e com direito a voto. Foi criado em 2001 e constitui-se sob forma jurídica de associação civil, sem fins lucrativos. Conta com duas profissionais que assessoram o consórcio e os municípios. Também é considerada uma instância de governança frente à SETUR.

Na internet, o Consórcio Público B possui dois portais, semelhante ao já encontrado na instituição A. Um deles aborda os aspectos legais do consórcio, com área de editais, diretoria, documentos e municípios integrantes. No outro portal são abordados somente aspectos turísticos, com muitas imagens, vídeos e história dos municípios, principais atrativos e parceiros, como agências de viagens, por exemplo.

Na primeira questão, a equipe respondeu que um consórcio público é a melhor maneira dos municípios se desenvolverem regionalmente, pois geralmente os problemas de um são bem semelhantes aos dos outros. Os municípios unidos e organizados conseguem

atingir o desenvolvimento regional, pois o coletivo é sempre mais forte. Sobre o papel dos consórcios públicos, a instituição respondeu que é contribuir para resolver os principais problemas dos municípios.

O terceiro questionamento se referia ao funcionamento da entidade, que atualmente conta com 11 municípios geograficamente próximos e com realidades bem semelhantes. Trabalham unidos com outras duas entidades na busca do desenvolvimento regional, dividindo despesas e questões técnicas e administrativas. Na quarta questão, o Consórcio respondeu que está realizando diversas ações em prol do turismo, dentre elas destaca-se que são o contato principal com a Secretaria do Estado do Turismo, pois é a instância de governança regional. Participam de muitos eventos com recursos próprios a fim de divulgar a região.

A quinta pergunta pedia que a instituição elencasse as principais dificuldades que o consórcio enfrenta para colocar em prática ações e programas. Na resposta apareceu em primeiro lugar a resistência dos prefeitos em investir em um consórcio público de turismo. Sem investimentos, é bem difícil que a instituição consiga ampliar os trabalhos, pois pode somente realizar ações institucionais e o setor privado nem sempre está disposto a ser parceiro em outros tipos de ações.

Quando questionado sobre o potencial da região, responderam que ela é realmente bem atrativa para o turismo e que a mídia acaba confirmando isso, já que muitas propagandas, novelas e programas de televisão são gravados lá.

Para manter as atividades básicas do consórcio existe um contrato de rateio. Além disso, são elaborados projetos e angariados recursos do Ministério do Turismo, do SEBRAE, Secretaria do Estado do Turismo e COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento). A oitava pergunta se referia à estrutura física e administrativa do consórcio, que hoje conta com uma sede alugada, onde dividem despesas com outra instituição. Possuem dois funcionários em cargo de confiança (uma diretora e uma assessora executivas). Brevemente farão concurso para auxiliar administrativo e contador.

Na última resposta, foi possível saber que o consórcio B ainda não elaborou um planejamento estratégico para a instituição e que estão em processo de transição. Tão logo isso se resolva, farão um plano de ações para desenvolvimento dos trabalhos.

Os prefeitos que atualmente presidem a instituição afirmam que unir os municípios através de um Consórcio Público é uma maneira bastante viável de desenvolver regionalmente uma região e unir politicamente as cidades. Concordam que o retorno dos investimentos do turismo é lento e que é preciso divulgar mais os produtos existentes na região.

6 Considerações finais

O artigo apresentou um estudo de caso comparativo entre dois Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul. Esse tipo de instituição tem sido comumente encontrada no Brasil

porque visa unir esforços de vários municípios em prol de um tema em comum, promovendo com isso, o desenvolvimento regional em locais que conseguem trabalhar nesse formato de entidade.

As instituições estudadas são cadastradas no Observatório dos Consórcios Públicos e Federalismo sob o tema turismo. Ambas desenvolvem atividades que possam beneficiar todos os municípios de sua instituição, procurando investir em uma das principais formas de ampliação do turismo: a divulgação das suas potencialidades. Sofrem com a falta de investimentos, mas são capacitados tecnicamente para a elaboração de projetos a fim de angariar fundos em outras instituições, embora nos governos estadual e federal esse repasse esteja sendo mínimo, dadas as condições políticas do Rio Grande do Sul e do Brasil.

Percebe-se, em análise dos sítios na internet dessas instituições, que ambas são atrativas ao turismo e que tem desenvolvido ações e projetos para tentar alavancar a atividade na região, principalmente a participação em eventos. Mas que dada a arrecadação ser pouca (geralmente por mensalidades) algumas prefeituras acabam se frustrando, já que esperam que o consórcio faça tudo que ela não pode ou não tem capacidade técnica de fazer.

Como próxima pesquisa, tentar-se-á contatar os consórcios cadastrados no observatório como sendo de desenvolvimento, a fim de saber quais deles trabalham o turismo e se estão conseguindo se desenvolver regionalmente nessa área.

Sendo assim, conclui-se que unir vários municípios através de um consórcio público pode ser um importante fator de desenvolvimento regional, desde que a instituição tenha mão de obra qualificada para dirigir as ações necessárias e alcançar tal objetivo. Muitos municípios e até instituições do tipo consórcio ou associações acabam não conseguindo desenvolver atividades que promovam o turismo regional por não contarem com uma equipe técnica capacitada e principalmente, por não trabalharem com um planejamento estratégico ou com um plano de ações anual que possa ser seguido com responsabilidade pela equipe técnica.

Referências

Álvarez E, R., Miguel Benavente, J., Contreras, C., & Luis Contreras, J. (2012). Consorcios tecnológicos en Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. *Trimestre Económico*, 79(313), 227.

Anjos, F. A. dos. (2004). *Processo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos: uma proposta sistêmica*. 256 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis.

Anjos, F. A. D., Anjos, S. J. G. D., & Oliveira, J. P. D. (2013). A abordagem sistêmica no processo de planejamento e gestão de territórios urbanos turísticos. *ROSA DOS VENTOS- Turismo e Hospitalidade*, 5(3).

Bahl, Miguel. (2004). *Agrupamentos turísticos municipais*. Curitiba: Prottexto.

Botti, L., Camprubi, R., & Torres, O. (2008). Tourism and Regional Development: Small Businesses and Social Network for Competitiveness. *Research Entrepreneurship and Small Business XXII*.

Brasil. Ministério do Turismo. (2007). *Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Módulo operacional 3. Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. Brasília, DF.

_____. Ministério do Turismo. (2010). *Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo: turismo e sustentabilidade: formação de redes e ação municipal para a regionalização do turismo*. 2.ed. Florianópolis: SEaD/UFSC.

_____. Ministério do Turismo (2013). *Anuário estatístico de turismo 2013*, Volume 40 – Ano Base 2012, Brasília, DF.

Caixa Econômica Federal. (2011). *Guia de Consórcios Públicos*. Caderno 2: O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Brasília. 2011. P. 278.

Camatta, A. F. A., & Sousa Filho, A. F. D. (2014). Consórcio público como instrumento da gestão associada para a sustentabilidade ambiental sob a ótica dos afetados. *Revista Jurídica*, 1(34), 155-177.

Cançado, M. de L. F. de L. X. (2008). Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: Pires, M. C. S. e Barbosa, M. E. B. (coord.). *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum. p. 245-267.

Cruz, M., Araújo, F. F., & Batista, S. (2011). Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer XII. Municípios e Estados*, 111-124.

Da Silva Flores, L. C., & Da Costa Mendes, J. (2014). Perspectivas do destino turístico: repensando o sentido do conceito. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 8(2), 222-237.

Filippim, E.S; Rótulo, D. (2013). Governança, participação social e diálogo federativo: o caso de Santa Catarina. In: Randolph, R; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política e Planejamento Regional: uma coletânea*. Brasília: Gráfica Movimento. p. 52-60.

Galvanese, C., & Favareto, A. (2014). Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 73-86.

Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 06 de outubro, 2015 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

Machado, Á., & Tomazzoni, E. (2011). A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. *RBTur*, 5(2).

Machado, J. A., & Andrade, M. L. C. (2014). Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 695-720. Recuperado em 18 de setembro, 2015 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122014000300008&lng=en&nrm=iso

Malakauskaite, A., & Navickas, V. (2010). THE ROLE OF CLUSTERS IN THE FORMATION PROCESS OF TOURISM SECTOR COMPETITIVENESS: CONCEPTUAL NOVELTIES. *Economics & Management*.

Martins, G.; Theóphilo, C.R. (2009). *Metodologia científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas.

Muazir, S., & Hsieh, H. C. (2014). Lagging yet strategic: Tourism and regional development planning in a lagging-outermost-forefront area (borderland) in Indonesia. *Turizam: znanstveno-stručni časopis*, 62(4), 361-376.

Navarro Ruiz, S. (2014). Los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana: ¿planificación territorial del turismo o evolucionespontánea? Los planes regionales y el caso de Peñíscola. (Spanish). *Investigaciones Turísticas*. 8, 85-111.

Pradanov, C.C; Freitas, E.C. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale.

Presenza, A., Sheehan, L., e Ritchie, J. (2005). Towards a model of the roles and activities of destination management organizations. *Journal of Hospitality, Tourism and Leisure Science*, Vol. 3. pp. 1-16.

Randolph, R.; Barbosa, G. (2013). Consórcios Intermunicipais e Desenvolvimento Regional: potencialidades ou apenas promessa? In: Randolph, R; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política e Planejamento Regional: uma coletânea*. Brasília: Gráfica Movimento. p. 184-191.

Razuk, N. P. C.; Ribeiro, M. C. P. (2014). Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos: aspectos de eficiência e cooperação. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 19, n. 1, p. 151-178.

Ruschmann, D. V. de M. (1997). *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papirus.

Severino, A. J. (2007). *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez.

World Tourism Organization – UNWTO. *Annual report: a year of recovery*. Madrid, 2010. Recuperado em 30 de outubro, 2015 de <http://media.unwto.org/sites/all/files/pdf/finalannualreportpdf.pdf>

_____. (2011). *Handbook on tourism product development*. Madri.

Vera, J.F. (Coord.), López, F., Marchena, M. y Antón, S. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirantlo Blanch.

Viana, A. L. B. (2012). *Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo*. 307 pp. Tese. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul.

Zaman, G.; Vasile, V.; Goschin, Z.; Rosca, E. (2013). Typology and planning of the tourism regional development in Romania. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, v. 12, n. 1 (15), p. 7-17.